

*На правах рукописи*

**Семенин Алексей Сергеевич**

**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ  
ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ  
В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОСОЮЗА  
(опыт Финляндии и Эстонии)**

Специальность 23.00.02 – политические институты,  
этнополитическая конфликтология, национальные и политические  
процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань-2009

Работа выполнена на кафедре международного и европейского права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Бирюков Павел Николаевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Клёмин Андрей Владимирович**

кандидат политических наук, доцент  
**Колесников Владимир Александрович**

Ведущая организация: Московский государственный институт  
международных отношений  
(Университет) МИД России

Защита состоится «24» сентября 2009 года в 14 : 00 на заседании объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д. 212.081.06 при Казанском государственном университете им. В. И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, корп. 2, ауд. 216.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н. И. Лобачевского Казанского государственного университета, на сайте Казанского государственного университета [www.ksu.ru](http://www.ksu.ru).

Автореферат разослан «\_\_» августа 2009 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат социологических наук, доцент



В.Ю. Дубровин

### **Актуальность темы исследования**

Коррупция представляет собой серьезную угрозу государству, демократии, правам человека, равноправию и социальной справедливости. Она сдерживает экономическое развитие государства, создает опасность для устойчивости демократических институтов и подрывает нравственные устои общества. Одной из разновидностей коррупции является так называемая «политическая коррупция». Это понятие широко используется в политологии и юриспруденции для обозначения коррупции в системах: а) гражданской (государственной и муниципальной) службы; б) финансирования политических партий; в) финансирования избирательных кампаний.

В современном мире феномен политической коррупции приобретает все более выраженный международный характер. Этот факт объективно обуславливает необходимость сотрудничества государств в сфере противодействия данному виду коррупции. С этой целью создаются соответствующие международные инструменты и механизмы. Две основные европейские организации – Европейский Союз и Совет Европы – уделяют большое внимание противодействию коррупции, в том числе политической.

Европейское право содержит большой массив антикоррупционных норм, которые регулируют отношения в сфере гражданской службы и политического финансирования (финансирование политических партий и избирательных кампаний). Основой антикоррупционных норм Евросоюза являются меры, разработанные Советом Европы. Важно учесть – все государства-члены Евросоюза входят и в Совет Европы, поэтому нормы по противодействию политической коррупции фактически образуют единое правовое поле, следовательно, государства Европы одновременно проводят имплементацию норм указанных международных организаций. Поэтому в работе рассматривается внутригосударственная реализация норм как Совета Европы, так и Евросоюза.

Мы проиллюстрировали в диссертации проблемы противодействия политической коррупции на национальном уровне государств ЕС на примере Финляндии и Эстонии. Согласно Индексу восприятия коррупции 2008 года, опубликованному Transparency International, Финляндия занимает пятое место, Эстония – двадцать восьмое (для сравнения: Россия на сто сорок седьмом из ста восьмидесяти). Одной из причин столь низкого уровня распространения коррупции – четкое национальное антикоррупционное законодательство, многие правила которого пришли из европейского права.

Опыт данных государств в противодействии политической коррупции может оказаться весьма полезным и для России. В своем выступлении 19 мая 2008 года Президент России заявил: «Коррупция превратилась в системную проблему, и этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ». В ответ на указанные вызовы 25 декабря 2008 года в России

был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции». В законе устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Закон сопровождается другими нормативными актами, обеспечивающими его реализацию в различных сферах отношений (конституционных, административных, финансовых, уголовно-правовых). Однако закон не учитывает многих положений норм европейского права, посвящённых предотвращению и наказанию именно политической коррупции. Поэтому мы считаем, что России следует изучать успешный зарубежный опыт, чтобы внести соответствующие коррективы в национальное законодательство.

При указанных обстоятельствах тема исследования приобретает особую актуальность.

#### **Цель и задачи исследования**

Целью исследования является выявление общих и специфических черт современного европейского антикоррупционного права и особенностей реализации его норм в отдельных странах ЕС, выявление пробелов иностранного законодательства в свете обязательств, вытекающих из норм европейского права, формулирование предложений по совершенствованию законодательства Финляндии и Эстонии.

Указанной целью обусловлена постановка и решение следующих научных задач:

- 1) исследовать проблемы противодействия политической коррупции в рамках Евросоюза;
- 2) охарактеризовать противодействие политической коррупции в Совете Европы;
- 3) изучить проблемы регламентации политического финансирования в рамках ЕС и на национальном уровне;
- 4) выявить специфику предотвращения коррупции в системе гражданской службы в Финляндии и Эстонии;
- 5) классифицировать виды и формы политического финансирования в Финляндии и Эстонии;
- 6) выявить проблемы имплементации в Финляндии и Эстонии европейских норм о контроле и санкциях в сфере политического финансирования;
- 7) исследовать проблемы гармонизации законодательства Финляндии и Эстонии об ответственности за политическую коррупцию с нормами европейского права.

#### **Объект и предмет диссертационного исследования**

Объектом диссертационного исследования является деятельность институтов Евросоюза и Совета Европы по регламентации национальных инсти-

тутов гражданской службы, политических партий, избирательных кампаний, правовое регулирование в сфере предотвращения и наказания политической коррупции в Финляндии и Эстонии.

Предмет диссертации образуют: во-первых, институт противодействия политической коррупции в европейском праве; во-вторых, национальное право Финляндии и Эстонии, внутригосударственная имплементация документов Евросоюза и Совета Европы, а также практика применения указанных правовых норм.

#### **Степень научной разработанности темы исследования**

Характеризуя степень разработанности проблематики, заметим, что исследования противодействия политической коррупции в странах Европы активно ведутся лишь в зарубежной науке. В области противодействия борьбе с данной разновидностью коррупции в отдельных государствах Евросоюза известны работы таких ученых, как Von Alemann U., Alt E., A. W. Bradley, I. Luc, A. Miguet, M. Pinto-Duschinsky, G. R. Sullivan и др. В последнее время в зарубежной науке вышло большое количество работ, посвященных функционированию политических партий в государствах бывшего СССР (B. Drweski, W. Hetzer и др.). Значительное внимание уделяется общим вопросам политической сферы, политическим партиям и гражданской службе в отдельных странах ЕС, в частности в Финляндии (Mikko Elo, J. Nousiainen, M. Hidén, I. Saraviita) и Эстонии (R. Narits, K. Merusk, Ülle Madise и др.). Вместе с тем проблемы противодействия политической коррупции с точки зрения имплементации международных обязательств в указанных государствах недостаточно изучены и в европейской науке.

Существенное внимание уделяет политической коррупции зарубежная социология. Коррупция рассматривается как отношение, угрожающее гражданскому обществу, подрывающее демократию и свободу, анализируются причины коррупции, выявляются сопутствующие ей факторы, характеризуются общественные инициативы по снижению ее уровня (M. Pinto-Duschinsky, M. Walecki, C. Rosy-Akkerman и др.).

В российской юридической науке исследования проблем политической коррупции в Евросоюзе и отдельных его членах ведутся менее активно.

В международном и европейском праве рассматриваются лишь отдельные аспекты борьбы с политической коррупцией. Так, например, исследуется коррупция в сфере гражданской службы отдельных стран ЕС (П. Н. Бирюков, Д. В. Галушко и др.), коррупция в процессе финансирования политических партий (М. А. Долгов и др.). В конституционном и административном праве изучается опыт совершенствования законодательства о политических партиях, выборах, гражданской службе в отдельных странах (В. В. Бойцова, А. В. Оболенский, Ю. Н. Стариков, А. А. Шевелевич и др.). Однако проблемы

противодействия именно политической коррупции в ЕС и гармонизации норм европейского права с зарубежным законодательством указанными авторами практически не рассматриваются.

В российской политологии зарубежным политическим партиям уделяется большое внимание (В. Гельман, М. Н. Марченко, В. И. Тимошенко, М. Х. Фарушкин, К. Г. Холодковский и др.). Коррупция анализируется с нескольких точек зрения. С одной стороны, подчеркивается, что коррупция представляет серьёзную угрозу основным принципам и ценностям гражданского общества, подрывает веру граждан в демократию, разрушает правление закона, нарушает права человека, препятствует социально-экономическому развитию государства (Б. И. Зеленко, И. Н. Ключевская и др.). С другой стороны, указывается, что заострение общественного внимания на вопросах предупреждения коррупции и борьбы с ней в области финансирования политических партий является необходимым условием исправного функционирования демократических институтов (И. Клямкин, Л. Тимофеев и др.).

Подчеркивается, что политические партии являются основополагающим элементом демократических систем государств и основным инструментом политического волеизъявления граждан (Ю. Г. Коргунюк, Я. А. Пляйс и др.). Финансирование политических партий и выборных кампаний должно регулироваться, в том числе и антикоррупционными нормами (В. В. Журавлева, О. В. Волобуева, М. К. Горшкова, С. В. Кулешова, Л. К. Сорокина, В. В. Шелохаева). Значительное внимание уделяется деятельности СМИ как института гражданского общества, нацеленного на выявление преступлений, в том числе коррупционных, в политической сфере (В. П. Макаров, О. И. Власов, И. Г. Ясавеев, В. С. Басин).

В последнее время защищены несколько диссертаций по различным аспектам борьбы с коррупцией (Л. З. Мачаладзе, А. И. Шедоев и др.).

Вместе с тем опыт противодействия политической коррупции именно в рамках ЕС, имплементация Финляндией и Эстонией международных антикоррупционных обязательств остаются вне поля зрения российских исследователей.

Таким образом, несмотря на изучение частных аспектов противодействия политической коррупции в ЕС и их практическую ценность, в российской и зарубежной науке не исследованы нормы европейского права о противодействии политической коррупции и их реализация в отдельных государствах-членах Евросоюза.

При указанных обстоятельствах исследование европейских и национальных проблем в сфере противодействия политической коррупции становится все более актуальным.

## **Методологическая и эмпирическая базы исследования**

Методологической основой диссертации является системный подход к анализу проблем взаимодействия европейского и национального права. При подготовке диссертации использовались: научные методы анализа и синтеза, формально-юридический, логический, системный, метод сравнительного правоведения и другие методы. Вместе с логическим методом при анализе процесса эволюции правового регулирования в сфере распространения политической коррупции, участия партий в парламентских и местных выборах использовался исторический метод. Институциональный метод применялся при исследовании гражданской службы, определении роли политических партий в жизни отдельных государств ЕС.

**Теоретической основой диссертации являются исследования, проведенные представителями:**

международного и европейского права (К. А. Бекяшев, М. М. Бирюков, П. Н. Бирюков, Р. М. Валеев, Д. В. Галушко, Л. И. Глухарёв, М. А. Долгов, Г. В. Игнатенко, А. Я. Капустин, С. Ю. Кашкин, А. В. Клемин, Ю. М. Колосов, Л. Х. Мингазов, Г. И. Курдюков, И. И. Лукашук, С. Ю. Марочкин, О. И. Тиунов, С. В. Черниченко и др.);

науки уголовного права и процесса (Б. В. Волженкин, А. И. Гуров, А. И. Долгова, О. Л. Дубовик, С. В. Дьяков, Б. В. Здравомыслов, В. Н. Кудрявцев, Н. Ф. Кузнецова, В. В. Лунеев, А. В. Наумов, А. И. Рарог, А. М. Яковлев и др.);

наук конституционного и административного права (Д. Н. Бахрах, Е. Л. Болдырева, А. А. Демин, С. А. Денисов, И. А. Иванников, В. А. Козбаненко, А. И. Козлов, П. Н. Панченко, Ю. Н. Старилов и др.);

политической науки и социологии (В. Н. Абрамов, Т. Б. Бекназар-Юзбашев, И. А. Васильев, К. С. Гаджиев, Б. А. Грушин, В. Н. Даниленко, В. Б. Евдокимов, Б. Г. Капустин, С. Г. Климова, И. М. Клямкин, М. И. Кодин, К. С. Кожеурова, А. Кулик, В. Н. Лысенко, М. Н. Марченко, Н. П. Медведев, А. А. Мишин, Л. Б. Москвин, В. Ю. Павлова, С. А. Поршаков, В. А. Тазманов, Р. Х. Усманов, В. Е. Федоринов, М. Х. Фарушкин, А. Х. Халитова и др.);

зарубежной юриспруденции и политической науки: Финляндии (Н. Halila, М. Hidén, Е. Lagerspetz, М. Muukkonen, Н. Nurmi, Р. Pesonen, I. Pihonen, I. Saraviita, К. Tuori, Р. Hallberg и др.); Эстонии (А. Lileorg, I. Teder, R. Maruste, К. Merusk, М. Morlok, R. Narits, V. Olle, Ülle Madise, Ernits Madis и др.), представителей других государств (S.-R. Akkerman, Н. Н. von Arnim, Р. Hodgkinson, Н. Leyendecker, L. de Sousa, М. Walecki и др.).

**Нормативную базу** диссертации составили международные договоры, документы международных организаций (Совета Европы, ГРЕКО (GRECO),

Европейского Союза, Европола, Евроюста, ОЛАФ (OLAF) и др.), законодательство государств ЕС (в частности, Финляндии и Эстонии).

### **Научная новизна исследования**

Диссертация представляет собой первое в отечественной науке комплексное монографическое исследование проблем противодействия политической коррупции в Евросоюзе и государствах-членах. В работе анализируется роль Евросоюза и Совета Европы в предотвращении и наказании именно политической коррупции, характеризуется законодательство Финляндии и Эстонии о гражданской службе, о политических партиях и выборах в свете международных антикоррупционных обязательств. Выявляются лакуны и противоречия, предлагаются варианты восполнения пробелов и решения коллизий (подробно изложены в заключении).

Существенная **новизна работы**, по мнению автора, определяется следующими **основными положениями, выносимыми на защиту**:

1. Институт противодействия политической коррупции эволюционировал неравномерно. Хронологически первыми были нормы о борьбе с коррупцией в сфере гражданской (государственной и муниципальной) службы. Дальнейшее развитие получили антикоррупционные правила финансирования избирательных кампаний. Лишь после этого регламентации подверглось финансирование политических партий. В настоящее время указанные институты в европейском праве разработаны примерно в одинаковой степени, международное сотрудничество направлено на совершенствование частных аспектов антикоррупционного регулирования и обеспечение функционирования соответствующих институтов.

2. Европейское право допускает как государственное, так и частное политическое финансирование. Нормы европейского права регламентируют субсидирование политических партий и кандидатов, закрепляют ограничения на объем расходов в рамках избирательной кампании, определяют правила прозрачности поступлений и расходов, устанавливают обязанность партий публиковать отчеты о своём финансировании и связанных с ними структурах.

3. Центральным элементом системы политического финансирования в Евросоюзе являются обязательства по раскрытию информации. Чтобы гарантировать высокую степень прозрачности политического финансирования, обязательства по раскрытию отчетов партий, кандидатов и избирательных кампаний должны дополняться: во-первых, независимым национальным контрольным органом с адекватными полномочиями и ресурсами, и, во-вторых, законодательно закреплёнными санкциями. Отсутствие соответствующей структуры, формальная проверка сообщений партий и кандидатов, ограничение контроля финансирования предвыборных кампаний, неадекватные сан-

кции за нарушения установленных правил – факторы, способствующие коррупции в системе политического финансирования.

4. Вся сфера публичного управления в Финляндии и Эстонии, которые эффективно противодействуют политической коррупции, открыта и прозрачна. Ключом к успешности национальной государственной и муниципальной службы является система открытого доступа к информации. Положения о прозрачности действуют на всех ступенях публичного управления и предусматривают не только доступ к индивидуально-правовым актам, но и обязывают власти превентивно снабжать общественность информацией.

5. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Финляндии по противодействию политической коррупции в свете норм европейского права. В частности, предложено:

а) дополнить УК статьей «Торговля влиянием»;

б) в закон «О государственных гражданских служащих», в закон «О муниципальных служащих» включить правила: об обязанности публичного служащего сообщать в полицию о ставших ему известных фактах коррупции; о переходе публичных служащих в частный сектор;

в) в закон «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний» внести нормы, предусматривающие ужесточение отчетных обязательств в отношении детализации доходов и расходов; оценки коммерческой стоимости нефинансовой помощи политическим партиям и внесении ее в бухгалтерский отчет; снижение размера пожертвования, требующего обнародования источника; суммирование размеров пожертвований, требующих обнародования источника, полученных от одного и того же жертвователя в каждом календарном году, а также распространить на кандидатов правила обнародования источников пожертвований, действующие в отношении политических партий, и применять к финансированию предвыборных кампаний кандидатов надлежащие процедуры аудита.

6. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства Эстонии по противодействию политической коррупции в свете норм европейского права. В частности, предложено:

а) в закон «О публичной службе» внести нормы об обязанности публичных чиновников информировать свое руководство и полицию о взяточничестве; о защите чиновников, сообщивших о коррупции;

б) в закон «О политических партиях» внести нормы об ограничении количества частных пожертвований политическим партиям; установлении общей суммы расходов, которые может понести политическая партия в избирательную кампанию. Распространить правило о возврате «запрещенных пожертвований» дарителю или передаче их в государственный бюджет, на избирательные коалиции и независимых кандидатов;



в) в законы «О выборах в парламент», «О выборах в Европарламент», «О выборах в Совет местного самоуправления» внести нормы о сроках и содержании сообщений о финансировании избирательной кампании и контроле за счетами политических партий в период финансирования кампании;

г) внести изменения в УК Эстонии, увеличив срок давности для соответствующих преступлений и предусмотрев эффективные наказания за нарушения правил политического финансирования кандидатов на выборах и избирательных коалиций.

**Теоретическое значение** диссертационного исследования определяется системным анализом международных и национальных проблем противодействия политической коррупции. Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, представляют новое направление в политической науке, а также юриспруденции (европейского права, конституционного и административного права, уголовного права). Некоторые положения работы могут быть использованы в процессе совершенствования российского антикоррупционного законодательства.

Основные положения диссертации могут применяться при чтении курсов: «Политология», «Европейское право», «Уголовное право зарубежных стран», «Служебное право». Кроме того, полученные результаты могут основой учебных и учебно-методических пособий по указанным дисциплинам.

#### **Апробация исследования**

Материалы исследования используются в учебном процессе при преподавании курса на выбор «Европейское право», спецкурса «Международное уголовное право» в Воронежском государственном университете, а также при преподавании курсов «Правоведение» и «Политология» в Воронежском государственном архитектурно-строительном университете.

Важнейшие положения диссертации, аргументы и выводы излагались на научно-практических конференциях (международных, республиканских и региональных). В их числе: заседания Российской ассоциации международного права (Москва, июнь 2007 года), научно-практические конференции Воронежского госуниверситета (Воронеж, октябрь 2006 года, октябрь 2008 года, апрель 2009 года), круглый стол «Актуальные проблемы государства и права Европы» (Воронеж, ноябрь 2007 года, декабрь 2008 года), круглый стол «Проблемы совершенствования законодательства Финляндии» (апрель 2009 года, Рованими, Финляндия), Научно-практический семинар «Страны ЕС и коррупция как фактор угрозы национальной безопасности» (апрель 2009 года, Таллин, Эстония).

По проблемам диссертационного исследования опубликовано шесть научных работ общим объемом 3,7 печатных листов.

#### **Структура диссертации**

Структура диссертации обусловлена поставленными целями и вытекающими из них задачами. Она состоит из введения, четырех глав, включающих восемь параграфов, заключения, приложений и списка использованной литературы.

#### **Основное содержание работы**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость, определяются цели и задачи, объект и предмет, указывается степень научной разработанности темы исследования.

В **первой главе «Противодействие политической коррупции в Европе: общие положения»** рассматриваются международно-правовое регулирование института гражданской службы, финансирование политических партий и избирательных кампаний.

**Первый параграф** посвящен анализу антикоррупционного права Европейского Сообщества / Союза.

В ЕС принимаются документы по борьбе с преступностью, включая коррупцию (например, Рамочное решение Совета 2002/584/ПВД, Рамочное Решение Совета 2001/500/ЈНА и т. д.). Издаются и специальные антикоррупционные документы (Конвенция о борьбе с коррупцией, к которой причастны служащие Европейских Сообществ или служащие государств-членов Европейского Союза 1997 года). В государствах ЕС за конвенционные преступления должны быть установлены «эффективные» уголовные наказания. На государства-участники Конвенции возложена обязанность по принятию мер, необходимых для обеспечения ареста и конфискации взяток и прочих доходов, полученных от коррупционных действий государственных служащих.

В 1997 году Совет сфокусировал внимание на применении профилактических мер и, особенно, на учете опыта и проведенной работы в рамках других международных форумов и организаций. В результате Комиссией был предложен широкий диапазон мер, которые должны обусловить выработку общей стратегии ЕС в отношении борьбы с коррупцией как внутри, так и за пределами Союза.

Помимо общих мер по противодействию коррупции в публичной сфере в ЕС принимались и специальные акты, направленные на регламентацию сферы, в которой существует политическая коррупция. В работе дается анализ Регламента Европарламента и Совета ЕС от 4 ноября 2003 года № 2004/2003 о регулировании управления политическими партиями на европейском уровне и правилах их финансирования. Политическое финансирование в Европе основывается на принципе равенства возможностей. Поэтому оно должно осуществляться как из бюджета государств-членов, так и из фондов ЕС, чтобы вновь создаваемые партии имели возможность участвовать в выборах.

В сфере совершенствования системы публичного управления и гражданской службы в странах-членах Евросоюза сконцентрировал свое внимание: а) на формировании системы ценностей применительно к стандартам сектора государственных услуг и поведенческой этики; б) создании этических норм государственного управления; в) применении передового опыта корпоративного управления в системе государственной и муниципальной администрации. В ноябре 2004 года состоялось заседание Совета министров ЕС по делам государственной службы и управления. Совет одобрил «Основные положения системы служебной этики государственных служащих». Документ установил основные правила этики гражданской службы для государств-членов Евросоюза. «Основные положения» выполняют роль общих стандартов для выработки каждым государством Евросоюза собственного кодекса поведения государственных и муниципальных служащих.

Что касается деятельности антикоррупционных государственных органов и должностных лиц, то, с точки зрения ЕС, они должны быть независимыми, автономными и обеспеченными эффективными средствами. Это необходимо для того, чтобы заниматься сбором доказательств и защищать лиц, оказывающих содействие в борьбе с политической коррупцией.

В работе подробно характеризуется институциональная составляющая антикоррупционного механизма ЕС. В частности, Европолу отводится важнейшая роль в сфере борьбы с различными видами преступлений, в том числе и с коррупцией в публичном секторе, в особенности, в свете принятия специальных правовых инструментов, регулирующих вопросы в данной сфере. Евроюст является следующим специальным органом в сфере сотрудничества органов юстиции и внутренних дел по уголовным делам. Организация создавалась с целью усиления борьбы против серьезных форм преступности, включая все разновидности коррупции. В задачи Европейского агентства по борьбе с мошенничеством (ОЛИАФ) входит проведение административных расследований случаев коррупции и других незаконных действий, направленных против финансовых интересов Сообществ, а также деятельности в области компетенции Сообществ.

Таким образом, нормы права ЕС в принципе позволяют успешно противодействовать политической коррупции. Государствам необходимо четко придерживаться требований европейского права и надлежащим образом имплементировать предписания антикоррупционных документов Евросоюза.

Во **втором параграфе** исследуется право Совета Европы о противодействии политической коррупции. Деятельность Совета Европы в этой области характеризуется следующими особенностями.

Во-первых, успешно функционируют органы самого Совета Европы. Так, 22 мая 2001 года Парламентская ассамблея Совета Европы приняла Реко-

мендацию 1516 (2001) по финансированию политических партий. Рекомендация устанавливает, что «политические партии должны получать финансовую помощь из государственного бюджета для того, чтобы избежать зависимости от частных доноров и чтобы гарантировать равенство шансов между политическими партиями». Государственные дотации должны быть пропорциональны той поддержке, которую партия получила на выборах. Вместе с тем, они также должны позволять новым партиям вступать на политическую арену в равных и справедливых условиях с более влиятельными партиями. Анализируется Рекомендация Комитета министров СЕ от 8 апреля 2003 года об общих правилах против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний.

Во-вторых, широко используется механизм сопутствующих Совету Европы структур. В рамках СЕ действуют специализированные институты: Европейский комитет по уголовным проблемам, Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Междисциплинарная группа по коррупции и др. Так, 5 июля 2002 года на 51-й сессии Венецианской комиссии вместе с Советом по демократическим выборам Совета Европы было принято Руководство по выборам. Согласно этому документу государство должно выступать гарантом равных возможностей для всех партий, участвующих в избирательных кампаниях. Документ закрепляет обязанность государства сохранять нейтралитет по отношению к государственному субсидированию партий и их кампаний. Руководство также предусматривает установление минимального государственного финансирования для всех партий, участвующих в выборах.

В-третьих, исследования, конференции и семинары часто завершаются разработкой юридических инструментов как рекомендательного, так и обязательного характера. В частности, Европейский комитет по уголовным проблемам изучает правовые и криминологические аспекты политической коррупции с целью сближения законодательства государств-членов СЕ. Междисциплинарной группой Совета Европы по коррупции проводится анализ внутригосударственных норм о политических партиях и финансировании предвыборных кампаний, а также обозначена необходимость подготовки новых рекомендаций по данному вопросу.

В-четвертых, важным элементом антикоррупционной деятельности Совета Европы и связанных с ним структур является мониторинг имплементации и соблюдение государствами-участниками обязательств, вытекающих из членства в СЕ. В работе характеризуется деятельность специализированной международной организации – Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

В целом Совет Европы нацелен на обеспечение прямого действия международных антикоррупционных норм, гармонизацию предписаний националь-

ного права с международным и правоприменительной практикой государств в сфере противодействия политической коррупции.

**Вторая глава** называется «**Политико-правовое регулирование политического финансирования в государствах ЕС**». В ней исследуются вопросы национальной регистрации и функционирования политических партий, а также финансирования избирательных кампаний на примере Финляндии и Эстонии.

**В первом параграфе** характеризуется политико-правовое регулирование и практика Финляндии.

Финское право различает государственное и частное финансирование политических партий. Государственное финансирование предоставляется для осуществления деятельности, проведения предвыборных кампаний, помощи газетам и обеспечения работы парламентских групп тех партий, которые представлены в парламенте. Распределение прямого государственного финансирования осуществляется ежегодно на основании решения Правительства с учетом ранее согласованных с Парламентом средств, заложенных в бюджете на финансирование общественной деятельности. Объем финансирования зависит от количества мест, которое партия получила на последних парламентских выборах. Партии, не прошедшие в парламент, государственного финансирования лишаются.

Недостатком такой системы является отсутствие финансирования партий не прошедших в парламент. Учитывая требования международных документов, финансирование должно предоставляться и тем политическим структурам, которые представляют значительную часть электората и участвуют в выборах. Следовательно, государственная помощь в Финляндии должна предоставлять возможность новым партиям оказаться на политической арене и соперничать на справедливых условиях с партиями, которые в политике уже давно.

Ограничений на частное финансирование в финском праве практически не установлено. Лишь когда речь идет о финансировании предвыборных кампаний, кандидаты обязаны указать размер каждого пожертвования и его источник, если сумма превышает определенный размер. В законе «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний» прямо не закреплено правило о суммировании нескольких пожертвований от одного и того же лица, чтобы обойти установленный в законе пороговый размер пожертвования, требующий обнародования источника. Таким образом, существует теоретическая возможность обхода законодательства путём увеличения количества анонимных пожертвований ниже указанного порога.

Министерство юстиции Финляндии является главным органом, отвечающим за контроль финансирования политических партий. Оно, прежде

всего, проверяет, чтобы государственные субсидии расходовались надлежащим образом. Министерство юстиции вправе назначить аудитора с согласия Центральной торговой палаты для проведения таких проверок. Кроме того, в обязанности Министерства юстиции входит сбор финансовых отчетов о предвыборных кампаниях. Избирательный отдел – подразделение Министерства юстиции, которое контролирует финансовые отчеты.

По мнению автора, в закон «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний» необходимо внести изменения: а) по ужесточению отчетных обязательств в отношении требуемого уровня детализации доходов и расходов, с указанием, в том числе характера и размера индивидуальных пожертвований и расходов; б) производству оценки коммерческой стоимости нефинансовой помощи политическим партиям (кроме добровольной помощи неспециалистов) и внесению ее в бухгалтерский отчет; в) введению общего запрета на пожертвования от жертвователей, личность которых не известна политической партии / кандидату, и рассмотрению вопроса снижения порогового размера пожертвования, требующего обнародования источника; г) по суммированию пожертвований, требующих обнародования источника, полученных от одного и того же жертвователя в каждом календарном году; д) приведению правил обнародования источников пожертвований политическим партиям в соответствие с правилами, распространяющимися на кандидатов на выборах; е) повышение степени прозрачности пожертвований политическим партиям со стороны третьих лиц (например, групп, представляющих чьи-либо интересы, государственных образовательных учреждений); ж) возможности применения к финансированию предвыборных кампаний кандидатов надлежащих процедур аудита, принимая во внимание различные потребности существующих избирательных кругов и муниципалитетов.

**Во втором параграфе** анализируется политико-правовое регулирование Эстонии.

Эстонское право закрепляет смешанную модель политического финансирования. Обеспечивая публичное финансирование политических партий, оно разрешает и частные пожертвования. Прямое публичное финансирование предоставляется партиям, участвующим в парламентских выборах и получившим, как минимум, 1 % голосов.

Законодательство Эстонии ограничивает прямые источники финансирования партий. Партии не должны принимать скрытые или анонимные пожертвования. В Эстонии нет ограничений на количество частных пожертвований, однако анонимные или скрытые пожертвования запрещены. Пожертвования от юридических лиц также исключены, что, по мнению автора, является одной из существенных мер по предотвращению коррупции при финансирова-



нии политических партий. Пожертвования физическими лицами в наличных деньгах разрешены без ограничения. Вместе с тем, в Эстонии не ограничена общая сумма расходов, которые может нести политическая партия во время избирательной кампании.

В то же время пожертвования членам парламента ограничены Антикоррупционным законом 1999 года. По закону пожертвование запрещено, если его принятие может прямо или косвенно влиять на беспристрастное исполнение обязанностей парламентариями. Вместе с тем Антикоррупционный закон не предусматривает ограничений пожертвований «от парламентариев политическим партиям или юридическим лицам / организациям, связанным с ними».

В настоящее время можно заметить изменение пропорций публичных и частных источников – публичное финансирование становится главным источником дохода для большинства политических партий Эстонии.

Положения закона «О политических партиях» и законов о выборах были существенно изменены поправками, которые обусловлены членством Эстонии в Евросоюзе. Поправки вступили в силу 1 января 2004 года. Их целью было предотвратить политическую коррупцию. Обновленное законодательство запрещает пожертвования от юридических лиц политическим партиям. Партии вправе только брать ссуды кредитных учреждений (банков). Пожертвования физическими лицами в наличных деньгах теперь разрешены без ограничения, кроме того, и партии теперь обязаны вести и раскрывать регистр пожертвований. Расширенные сведения представляются «Специальному комитету парламента по применению антикоррупционного закона», а не НИК, работа которого теперь концентрируется на избирательном процессе.

В работе характеризуется деятельность специализированного органа по контролю финансирования и целевому назначению расходов политических партий – «Специального комитета парламента по применению антикоррупционного закона», созданного на основании Антикоррупционного закона решением Парламента от 27 апреля 1999 года.

**Третья глава** называется «Предотвращение политической коррупции в государствах ЕС». Она посвящена мерам предупреждения коррупции в системе гражданской службы и политического финансирования в Финляндии и Эстонии.

**В первом параграфе** исследуется правовое регулирование в Финляндии и Эстонии по предотвращению коррупции в системе гражданской службы.

Отмечается, что *Финляндия* имеет хорошо функционирующее публичное управление, которое предусматривает высокую транспарентность. Закон «О государственных гражданских служащих» 1994 года закрепляет специфику статуса государственных служащих. Закон «О муниципальных

служащих» 2003 года регламентирует публичную службу на муниципальном уровне. Кроме того, Правительство Финляндии издало в 1999 году «Политический документ против теневой экономики», который также включает меры антикоррупционной направленности. Однако в Финляндии нет специальной антикоррупционной стратегии в отношении гражданской службы. Вместе с тем, положения, касающиеся прозрачности, применяются ко всем ступеням управления. Они предусматривают не только права доступа к публичным документам, но и обязывают власти к превентивному снабжению общественности информацией.

В качестве недостатков имплементации норм европейского права в сфере гражданской службы Финляндии называются следующие: а) отсутствие в УК самостоятельного состава «торговля влиянием»; б) отсутствие юридической обязанности государственного служащего сообщать о неправильном управлении и коррупции; в) отсутствие регулирования перехода публичных служащих в частный сектор. В целях гармонизации национального права с европейским предложено внести соответствующие изменения в финское законодательство. Деятельность публичной администрации в Эстонии регулируется законом «О публичной службе» 1995 года. Приложением к закону является Кодекс этики. Служба в Эстонии унифицирована в отношении основных прав и обязанностей публичных чиновников указанным законом и «Антикоррупционным законом» 1999 года, но децентрализована в отношении политики приема на работу, должностных обязанностей, обучения и т. д. Эти вопросы определяются отдельными министерствами, агентствами и службами. Высшие чиновники принимаются на работу по конкурсу, остальные – по результатам собеседования.

Важным элементом антикоррупционной стратегии в Эстонии является контроль за административными решениями. Он осуществляется в Эстонии несколькими способами. Во-первых, путем подачи претензии (жалобы) на основе закона «Об административной процедуре» 2001 года. Во-вторых, Канцлер юстиции Эстонии вправе осуществлять некоторые управленческие функции по Закону «О Канцлере юстиции» 1999 года. В-третьих, контроль с помощью административных судов. В них оспариваются приказы, распоряжения, директивы, решения или другие действия (включая контракты публичного права), изданные агентствами, чиновниками и другими лицами, выполняющими административные функции. В-четвертых, внутренний контроль, который осуществляется на основании закона «О Правительстве Республики» 1995 года.

Отмечается, что система декларации экономических интересов, существующая в Эстонии, в целом соответствует требованиям норм европейского права. Парламентский Комитет, который принимает и проверяет декларации

высших чиновников, обладает хорошей репутацией. Декларации о доходах чиновников обязательно публикуются.

Из недостатков имплементации норм европейского права в Эстонии можно назвать: а) отсутствие специальной обязанности публичных чиновников информировать руководство и полицию о взяточничестве; б) недостаток защиты чиновников, сообщивших о коррупции. Предложено: внести в антикоррупционный закон нормы об обязанности чиновников информировать о взяточничестве и санкцию за ее неисполнение; дополнить закон нормами о защите чиновников, информирующих правоохранительные органы о соответствующих преступлениях.

**Во втором параграфе** рассматриваются меры по предотвращению коррупции в системе политического финансирования в Финляндии и Эстонии.

В Финляндии правила государственного финансирования политических партий урегулированы в законе «О политических партиях» и в Декрете правительства «О субсидиях для обеспечения деятельности политических партий» 1973 года. В соответствии с законом «О бухгалтерском учете» 1973 года партии обязаны вести надлежащую бухгалтерскую отчетность и проводить последующий аудит согласно закону «Об аудите» 2007 года. Закон «О бухгалтерском учете» распространяется как на центральные офисы партий, так и на их региональные отделения. Органы, связанные с политической партией (например, группы, представляющие чьи-либо интересы, государственные образовательные учреждения, профсоюзы, исследовательские институты, которые тесно связаны с партией или находятся под ее влиянием), также обязаны вести бухгалтерскую отчетность. В то же время отчетность партий не является государственной документацией, общественности трудно проконтролировать поступление частных средств от таких органов в фонды партии и установить степень финансового влияния жертвователя на политическую партию.

В декрете Министерства юстиции «О регулировании контроля за использованием политическими партиями денежных средств» 1990 года определены виды доходов и расходов от предвыборных кампаний, которые необходимо указывать в отчете. Согласно закону «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний» 2000 года партии и кандидаты представляют в избирательные органы уведомление об источниках финансирования своей предвыборной кампании.

Вместе с тем, в финском праве четко не указана продолжительность предвыборной кампании. Это делает невозможным точное установление расходов кандидата на предвыборную кампанию и вносит неопределенность в различие между расходами на деятельность в целом и расходами на предвыборную кампанию.

В принципе законодательство Финляндии предоставляет возможность обхода политическими партиями правил о прозрачности их финансирования путем проведения требуемых средств через связанные с ними организации / учреждения.

В Эстонии по закону «О некоммерческих ассоциациях» руководство политической партии должно организовать бухгалтерский учет в соответствии с законом. В соответствии с законом о политических партиях партии, получающие финансирование из бюджета, обязаны пройти аудиторскую проверку перед включением их в годовой отчет. Сообщение аудитора должно оценить: отражено ли в финансовых отчетах истинное положение дел о финансовом положении партии и соответствует ли отчет бухгалтерским стандартам. Однако требование об обязательной аудиторской проверке не относится к партиям, которые не получают дотаций из государственного бюджета, и к организациям, связанным с партией, когда они существуют в форме некоммерческой ассоциации. Кроме того, нет специальных требований о проверке предвыборных кампаний политических партий, референдумов или кандидатов на выборы.

В целом Эстония в последние годы сделала положительные шаги к обеспечению прозрачности политического финансирования. Вместе с тем имеющиеся пробелы продолжают служить источником злоупотреблений. Отсутствие независимого существующего контрольного механизма, формальной проверки сообщений политических партий и кандидатов, ограничения контроля финансирования предвыборных кампаний и неадекватные санкции за нарушения правил и т. д. не обеспечивают достаточными инструментами по выявлению и реагированию на нарушения. Чтобы гарантировать высокую степень прозрачности политического финансирования партий, кандидатов и избирательных кампаний, обязательства по раскрытию отчетов должны быть дополнены независимым контрольным органом с адекватными полномочиями и ресурсами и соответствующим диапазоном санкций.

Выработаны следующие предложения по совершенствованию законодательства Эстонии. Необходимо, в частности: а) дать определение «структур, связанных с политическими партиями»; б) дополнить закон о политических партиях нормой об обязанности партии включать такие структуры и в свои годовые отчеты, и в сообщения относительно финансирования избирательной кампании; в) предотвратить использование «повышенных» членских взносов для обхода правил о прозрачности «пожертвований».

**Глава четвёртая** называется «Имплементация в государствах ЕС норм европейского права о контроле, санкциях и ответственности за политическую коррупцию».

**Первый параграф** посвящён изучению гармонизации законодательства Финляндии и Эстонии о контроле политического финансирования с нормами европейского права.

Министерство юстиции Финляндии играет ключевую роль в контроле политического финансирования. Оно же отвечает за составление соответствующих правил и положений, осуществление контроля и наложение санкций. Однако Министерство юстиции является одним из ведомств Правительства. Между тем Правительство состоит из членов правящей партии (партий). Таким образом, имеется вероятность конфликта интересов и политического вмешательства при выполнении указанных функций. Кроме того, один и тот же отдел Министерства (вместе с Отделом законопроектов) отвечает за подготовку законодательства о политическом финансировании, которое он впоследствии должен применять и выполнение которого должен проконтролировать.

Требование к партиям об аудите их отчетности дипломированными аудиторами является важной чертой финской системы политического финансирования. Финские аудиторы могут запрашивать любую дополнительную информацию или данные, которые могут помочь прояснить отчетность партии. Благодаря эффективному аудиту можно выявить подозрительные операции и провести дальнейшее расследование. В этой связи важно, чтобы аудиторы не столкнулись с конфликтом интересов вследствие своего прямого или косвенного отношения к партии. На данный момент этот вопрос финским законодательством не урегулирован.

Вместе с тем, следует отметить, что существующая в Финляндии система государственного финансового контроля носит чисто формальный характер. В законодательстве нет требований о том, что финансовые отчеты должны являться точным отражением полученных и израсходованных средств. Бухгалтерская отчетность политических партий изучается лишь в рамках предоставляемой самими партиями информации. Не предусмотрена эффективная перекрестная проверка финансовой информации. В общем и целом тщательность проверки Министерством юстиции зависит главным образом от аудиторских отчетов. Контроль заключается, скорее, в проверке надлежащего использования государственных средств, чем в установлении источника пожертвований. Кроме того, можно проверить только государственные субсидии, а не «членские взносы» или пожертвования. Что касается проверки отчетов о предвыборных кампаниях, то и Министерство юстиции, и соответствующие муниципальные центральные избирательные комитеты, у которых недостаточно опыта в этом вопросе, выполняют простую функцию хранения информации, а не полноценную функцию контроля.

В результате анализа финского законодательства рекомендованы меры по

его приведению в соответствие с нормами европейского права. В частности, в закон «Об обнародовании источников финансирования предвыборных кампаний» в Финляндии следует внести изменения: а) ужесточить отчетные обязательства в отношении требуемого уровня детализации доходов и расходов, с указанием, в том числе, характера и размера индивидуальных пожертвований и расходов; б) предусмотреть возможность применения к финансированию предвыборных кампаний кандидатов надлежащих процедур аудита, принимая во внимание различные потребности существующих избирательных округов и муниципалитетов; в) повысить степень независимости контроля политического финансирования на центральном и местном уровнях и обеспечить надлежащий существенный контроль – помимо существующего формального – отчетности политических партий и расходов на предвыборные кампании.

В Эстонии контроль за политическим финансированием осуществляется несколькими структурами. Во-первых, это Специальный комитет. Во-вторых, Налогово-таможенный департамент, который проверяет правильность уплаты политическими партиями (и структурами, присоединенными к ним) налогов. В-третьих, Агентство финансового надзора, которое является подразделением Банка Эстонии. Агентство выполняет функции финансовой разведки и контролирует действия кредитных учреждений.

В целях имплементации европейских норм в законодательстве необходимо: а) зафиксировать сроки и содержание сообщений о финансировании избирательной кампании, чтобы политические партии, независимые кандидаты и коалиции своевременно предоставляли детальную и полную информацию; б) дополнить контроль финансирования кампании наблюдением за счетами политических партий; в) поручить контроль финансирования политических партий и предвыборных кампаний независимому органу – Канцлеру юстиции, наделив его дополнительными полномочиями; г) усилить наказание за преступное нарушение правил политического финансирования, расширить применение административных санкций.

**Второй параграф** посвящён анализу реализации норм европейского права об уголовной ответственности за политическую коррупцию.

Ответственность за коррупцию национальных должностных лиц установлена главами 16 и 40 УК *Финляндии*. Содержание термина «должностное лицо» раскрывается в УК. Интересно отметить, что УК не относит к «должностным лицам» членов парламента Финляндии; закон «О внесении изменений в УК в главу 16» содержит специальные нормы об ответственности парламентариев. УК Финляндии был дополнен законами № 563/1998 и № 604/2002, которые имплементировали положения европейских антикоррупционных документов. Что касается закрепляемой в документах европейского права (Конвенции СЕ 1999 года, Регламент Европарламента и Совета

2003/2004, Рекомендация комитета министров СЕ 2003 (2004) года и др.) формулировки «прямо или косвенно», то она не используется в УК Финляндии. Партии могут быть привлечены к уголовной ответственности за коррупционные преступления как юридическое лицо. В целом анализ законодательства Финляндии позволяет сделать вывод о практически полной и добросовестной имплементации норм европейского права.

УК Эстонии был принят в 2001 году. Нормы УК о политической коррупции были изменены в 2007 году законом, который имплементировал положения европейского права. УК содержит нормы, предусматривающие уголовную ответственность должностных лиц и политических партий.

УК Эстонии криминализует нарушения финансирования политических партий, в том числе принятие пожертвования, сделанного политической партией анонимным, скрытым или юридическим лицом, переданным физическими или юридическими лицами. Партии как юридические лица отвечают за действия, которые совершаются органом управления или одним из его высших должностных лиц. Уголовное преследование партии как юридического лица не препятствует привлечению к ответственности виновного физического лица.

УК Эстонии криминализует нарушения ограничений, основанных на действиях или активах политической партии, а также принятие пожертвования, сделанного политической партией анонимным, скрытым или юридическим лицом, переданным физическими или юридическими лицами.

В целом Эстония выполняет требования европейских антикоррупционных документов, однако имеются некоторые проблемы. В частности, срок давности для данных преступлений явно недостаточен. Кроме того, существующие уголовные наказания за нарушение финансирования политических партий практически не применяются. В этой связи они вряд ли могут быть оценены как «превентивные» и «эффективные» в смысле норм европейского права.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, делаются основные выводы, формулируются рекомендации и предложения.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные статьи:

#### **Публикации по теме исследования:**

#### **Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях по перечню, утвержденному ВАК РФ:**

1. Семенин А. С. Проблемы противодействия политической коррупции в ЕС // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. – 2009. – № 2 (7). – С. 365–372.

#### **Другие публикации:**

2. Семенин А. С. Европол и Российская Федерация // Актуальные проблемы государства и права в Европе : сборник научных статей / [отв. ред. П. Н. Бирюков, отв. ред. А. А. Слинько]. – Воронеж : ИПЦ ВГУ, 2008. – Вып. 2. – С. 88–97.

3. Семенин А. С. Создание Европола: историко-правовой аспект // Международно-правовые чтения / [отв. ред. П. Н. Бирюков]. – Воронеж : Воронежский государственный университет, 2006. – Вып. 5. – С. 152–156.

4. Семенин А. С. История политических партий в Финляндии // Международно-правовые чтения / [отв. ред. П. Н. Бирюков]. – Воронеж : ИПЦ ВГУ, 2008. – Вып. 7. – С. 145–155.

5. Семенин А. С. Правовые средства предотвращения политической коррупции в Финляндии // Актуальные проблемы государства и права в Европе : сборник научных статей / [отв. ред. П. Н. Бирюков, отв. ред. А. А. Слинько]. – Воронеж : ИПЦ ВГУ, 2009. – Вып. 3. – С. 121–127.

6. Семенин А. С. Правовое регулирование финансирования политических партий в Финляндии: современное состояние и перспективы заимствования в российскую правовую систему // Актуальные проблемы экономики и права : науч. журнал. – 2009. – № 1(9), янв.–март. – С. 187–194.

7. Семенин А. С. Правотворческая деятельность Совета Европы в борьбе с политической коррупцией // Международно-правовые чтения / [отв. ред. П. Н. Бирюков]. – Воронеж : ИПЦ ВГУ, 2009. – Вып. 8. – С. 155–163.

Подписано в печать 14. 08.2009. Формат 60×84/16.  
Усл. печ. л. 0,93. Тираж 100 экз. Заказ 171

Отпечатано с готового оригинала-макета в типографии  
Издательско-полиграфического центра  
Воронежского государственного университета.  
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3.